

Pregledni znanstveni članak

UDK: 327:39(4-6EU:497-15)

Primljeno: 25. svibnja 2013.

Europska Unija i Zapadni Balkan Između želja i realnosti

Mladen Nakić

Sažetak

Proces proširenja Europske Unije prošao je kroz sedam faza i to u različitim političkim okolnostima. Pojam „proširenje“ predstavlja više od brojčanog širenja članstva i zapravo je sinonim za ujedinjenje kontinenta. Proširenje prvenstveno znači definiranje kriterija za potencijalne nove članice EU-a, kao i sam proces pristupnih pregovora za punopravno članstvo novih država članica. Usto, proširenje predstavlja najjači instrument širenja paneuropske ideje s namjerom stvaranja jedinstvene političke, gospodarske i multikulturalne geografske cjeline s konačnim ciljem da se Europu učini jednim od čimbenika novonastajućega globalnog međunarodnog poretka, uz SAD, Kinu i Rusiju. Možda se to čini (suviše) ambicioznim, ali proces proširenja (ujedinjenja) realna je pretpostavka u traženju načina stvaranja Europe kao važnoga globalnog čimbenika. Pritom Zapadni Balkan kao „(ne)sređena“ europska subregija može biti sredstvo (de)stabilizacije Europe. Deklaracijom iz Soluna iz 2003. godine Europska Unija čelnicima Zapadnog Balkana jasno je izrazila „europsku budućnost“ svih zemalja Zapadnoga Balkana.

Ključne riječi: EU, proširenje, Zapadni Balkan, Kopenhaški kriteriji, pristupni pregovori, europsko integriranje, Lisabonski ugovor, *track record*.

Proces proširenja kao milenijski projekt

Kad su Belgija, Francuska, Njemačka, Italija, Luksemburg i Nizozemska 1951. godine osnovali Europsku zajednicu za ugljen i čelik, započet je milenijski proces širenja i jačanja Europske Unije. Do danas je EU doživjela sedam valova proširenja broja zemalja članica: Danska, Irska i Velika Britanija (1973.), Grčka (1981.), Portugal i Španjolska (1986.), Austrija, Finska i Švedska (1995.), Cipar, Češka, Estonija, Mađarska, Latvija, Litva, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija (2004.), Bugarska i Rumunjska (2007.) te

* dr. sc. Mladen Nakić, generalni direktor Centra za međunarodne studije u Zagrebu i predavač na Visokoj školi međunarodnih odnosa i diplomacije „Dag Hammarskjöld“

Hrvatska (2013.). Pitanje nastavka procesa širenja članstva EU-a nije samo unutarnje pitanje država članica, već i ostalih europskih država koje su izrazile interes za pristupanje Uniji.

Big Bang petoga vala proširenja („deset plus dva“) Europska Unija dočekala je s opravdanom euforijom te pozdravila ulazak bivših komunističkih država u svoje redove. To je bila potvrda horizontalne institucionalizacije tranzicijskih država koje su, s različitim uspjehom, postale dijelom demokratske Europe. Iako je među njima bilo barem šest država koje nisu zadovoljile zadane gospodarske kriterije za članstvo, prevladali su politički ili, preciznije, geopolitički i sigurnosni razlozi i argumenti.

Integriranjem u Europsku Uniju zemlje Srednje i Istočne Europe pokazatelj su uglavnom uspješne transformacije bivših komunističkih zemalja, čime je taj povijesni proces postao glavni instrument u promicanju funkcionalne demokracije. Problemi koji su pratili veliko proširenje na istok postali su argument euroskepticima koji smatraju da proširenje EU-a ide prebrzo i strukturalno nepripremljeno. Neki kritičari proširenja čak smatraju da za sadašnje probleme EU-a, i probleme eurozone, krivicu snosi organizacijska nepripremljenost Europske Unije za širenje članstva. Međutim činjenica jest da je aktualna kriza najviše prisutna upravo u tzv. starim članicama, dok nove članice uglavnom odolijevaju utjecajima te krize.

Nema sumnje da je EU iz vremena Ugovora iz Nice (2003.), kada je brojila 15 članica, morala proći funkcionalne reforme koje su nastupile Lisabonskim ugovorom (2009.).¹ To je bila pretpostavka a) efikasnijeg funkcioniranja i jačanja nadležnosti institucija EU-a i b) stvaranja pretpostavki za nastavak procesa proširenja.

Sve zahtjevniji kriteriji za članstvo

Prvi kriteriji vezani još za nastanak Europske zajednice za ugljen i čelik temeljili su se na osnovnim pravima zajamčenim Europskom konvencijom o ljudskim pravima i temeljnim slobodama (1950.), što je bilo u duhu i tradiciji zakonodavstava država osnivačica EU-a. Kriterijima za proširenje članstva iz Kopenhagena (1993.) dodatno se željela naglasiti važnost elemenata funkcionalne demokracije. Kopenhaški kriteriji podijeljeni su u tri glavne skupine kriterija:

[1]. **politički kriteriji** vezani su za stabilnost i razvoj demokratskih institucija koje osiguravaju vladavinu prava i poštivanje ljudskih prava;

[2]. **pravni kriteriji** oni su kriteriji pomoću kojih zemlje kandidatkinje usklađuju vlastite pravne stečevine s pravnom stečevinom EU-a;

1 http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_EN.pdf

[3]. **gospodarski kriterij** odnose se na poštivanje funkcioniranja tržišnoga gospodarstva i slobode tržišnog natjecanja.²

Navedenim kriterijima dodan je četvrti kriterij sa sastanka Europskoga vijeća u Madridu (1995.):

[4]. **administrativni kriterij** postavljen je u cilju jačanja administrativnih kapaciteta, odnosno učinkovitosti državne uprave u provođenju pravnih stečevina EU-a.

Madridski sastanak na vrhu ostao je zabilježen i zbog zahtjeva Europskog vijeća kojim se od Europske komisije tražilo očitovanje o daljnjim kapacitetima proširenja Europske Unije, odnosno o uvjetima za podnošenje zahtjeva za članstvo u Uniji. Tako je člankom 49. Ugovora o EU iz Nice predviđen još jedan kriterij za članstvo:

[5]. **geografski kriterij**, prema kojem samo europska država može podnijeti zahtjev za članstvo u Europskoj Uniji, a „čije uređenje počiva na načelima slobode, demokracije, poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda te vladavine prava“.³

Svojevrsno dodatno moderniziranje kriterija za proširenje postiglo se člankom 2. Ugovora iz Lisabona koji je zapravo preuzeo odredbe članka 6. Ugovora iz Nice. Načela iz Nice, poput slobode, demokracije i ljudskih prava, terminološki su prevedena u vrijednosti, ali je Ugovor iz Lisabona dodatno naglasio prava manjina kao važan segment ukupnih ljudskih prava.

I sama procedura za zaprimanje zahtjeva za članstvo promijenila se s Lisabonskim ugovorom. Ugovorom iz Nice Vijeće prosljeđuje zahtjev na mišljenje Komisiji i na suglasnost Europskom parlamentu (EP) koji ima pravo veta. Ugovor iz Lisabona preuzima dosadašnju proceduru uz jedan dodatak. Uz Europski parlament trebaju biti izvješteni i nacionalni parlamenti država članica, čime se ta procedura dodatno demokratizira, dajući nacionalnim parlamentima država članica posebnu važnost i pravo na očitovanje. Usto, primjetan je i drugačiji *wording* vezano za Europski parlament. U članku 49. Ugovora iz Nice koristi se riječ *assent* (pristanak, odobrenje), dok se u Ugovoru iz Lisabona navodi *consent*, što terminološki i suštinski također znači suglasnost, ali je namjera vjerojatno bila dodatno pojačati važnost parlamenta u procesu primanja novih članica.⁴

Proces stabilizacije i pridruživanja Zapadnog Balkana

Sastanak na vrhu u Salunu iz 2003. pod grčkim predsjedanjem Europskom Unijom rezultirao je intenziviranjem procesa stabilizacije i pridruživanja u pravcu instituci-

2 Hillion, Christopher, *The Copenhagen Criteria and Their Progeny* http://www.academia.edu/629354/The_Copenhagen_Criteria_and_Their_Progeny

3 Vijeće je 1980. odbilo zahtjev Maroka za članstvo u EU.

4 Ugovor iz Lisabona, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0055+0+DOC+XML+V0//EN>

onaliziranja odnosa EU-a i Zapadnog Balkana. Jasno je naglašena obostrana želja za perspektivnost članstva zemalja ZB-a u Europskoj Uniji. Izraženo je uvjerenje da će ZB postati institucionalni dio EU-a kada ispuni zadane kriterije. Tada je predložena tzv. *Agenda 2014*, koja je idealističko-simbolički pozvala na pridruženje zemalja Zapadnog Balkana Europskoj Uniji na 100. godišnjicu početka Prvog svjetskog rata. To je trebao biti politički okvir ili svojevrsni *road map* koji se već tada činio nerealnim. Kasnije se pokušalo i s 2018. (neki još uvijek misle da je to izvjesno) kao 100. obljetnicom završetka Prvog svjetskog rata, mada i tu nedostaje doza političke realnosti. Najave iz Grčke ponovno oživljavaju *Agendu 2014*, ovoga puta kao nastavak inicijative u vidu *Solun II* jer Grčka ponovno predsjedava EU-om u prvoj polovini 2014. godine. Sada Grci žele biti realniji te njihova očekivanja idu u pravcu da se 2014. godine odredi datum pristupanja zemalja Zapadnog Balkana Europskoj Uniji. Prema tim najavama, ponovno ne nedostaje simbolike s obzirom da 2018. i dalje ostaje željenom godinom za pristupanje, ovoga puta samo nekih zemalja iz regije.

Tijekom ranijih valova proširenja EU-a do 2007. europski sporazumi predstavljali su dokumente koji su bili smjernica za kvalitetno definiranje tehničkih i političkih pretpostavki približavanja i integriranja u EU. U slučaju Hrvatske, Turske i država Zapadnog Balkana taj dokument nosi naziv **Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju** (SSP) te također predstavlja posljednju fazu prije otpočinjanja pristupnih pregovora. Sam proces stabilizacije i pridruživanja okvirni je put zemalja ZB-a za pristupanje članstvu u Uniji.⁵

Važniju promjenu u odnosu na ranije valove proširenja predstavlja složenija i zahtjevnija procedura tijekom pristupnog pregovaranja. Za vrijeme petog ciklusa proširenja države kandidatkinje imale su obvezu pregovarati pravnu stečevinu EU-a podijeljenu na 31 poglavlje, dok je broj tih poglavlja u slučaju Hrvatske povećan na 35 (obuhvatio je oko 20.000 različitih propisa na više od 120.000 stranica teksta). Ta se razlika prvenstveno odnosi na želju za uravnoteženim pristupom svim poglavljima, pa su tako lakša poglavlja objedinjena, a teža podijeljena na više lakših. Usto, u slučaju Hrvatske i Turske nije bilo dovoljno imati samo preduvjete, odnosno mjerila (*benchmarks*) za privremeno zatvaranje nekog poglavlja, već su se morala zadovoljiti i mjerila za njihovo otvaranje.

Sam **Proces stabilizacije i pridruživanja** (PSP) zamišljen je kao postizanje nekolicine ciljeva. Osnovni je cilj stabilizacija regije, njezin prelazak na tržišno gospodarstvo, poticanje regionalne suradnje te na kraju pristupanje Europskoj Uniji. Tim se procesom želi pomoći zemljama Zapadnog Balkana u jačanju vlastitih kapaciteta za usvajanje europskih standarda i pravne stečevine. Elementi procesa i načini provođenja PSP-a formulirani su u Zagrebu 2000., a nastavljeni na sastanku u Solunu (2003.).

5 <http://www.delhrv.ec.europa.eu/?lang=hr&content=2742>

Europsko partnerstvo za europsku budućnost

Europsko partnerstvo, odnosno kasnije Pristupno partnerstvo predstavlja jedinstvenu strategiju i mehanizme sveobuhvatne pomoći državama potencijalnim članicama te uz pretpristupnu pomoć, sufinanciranje od strane međunarodnih financijskih ustanova, učešće u programima, agencijama i odborima EU-a itd., dio je ukupne pretpristupne pripreme države članice za buduće članstvo u Europskoj Uniji.

Nakon iskustva s velikim proširenjem iz 2004. želio se iskoristiti pozitivan zamah prema Srednjoj i Istočnoj Europi. Odlučeno je konkretizirati nastojanja kako bi se i zemljama ZB-a omogućilo otvaranje pristupnog procesa. Europsko vijeće (Solun, 2003.) uvelo je Partnerstvo i time jasno podržalo europske perspektive ZB-a, kao i pomoć u zajedničkim naporima kako bi se zadovoljili Kopenhaški kriteriji. Glavni cilj ostalo je osiguranje *track recorda*, odnosno jamstvo da će reformski rezultati postati nepovratni i trajni dio procesa transformacije države kandidatkinje za članstvo u Uniji. Europsko partnerstvo definirano je za svaku državu pojedinačno, uzimajući u obzir njihov napredak u reformama i napredak u određenim vremenskim okvirima. Partnerstvom su definirani kratkoročni i srednjoročni ciljevi na različitim područjima. Ispunjavanje zadanih ciljeva preduvjet je za svaku narednu financijsku potporu.

Tako je prvo Europsko partnerstvo s Hrvatskom usvojeno 2004., a s otpočinjanjem pregovora (2005.) ono se preimenovalo u Pristupno partnerstvo za Hrvatsku. Koncept Pristupnog partnerstva u obliku Europskog partnerstva proširen je i na Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Crnu Goru, Makedoniju, Srbiju i Kosovo.

Zapadni Balkan i perspektive nastavka proširenja

Europska komisija usvojila je tzv. Paket proširenja (Enlargement Package, 2010./2012.) koji godišnjim izvještajima o postignutom napretku zemalja kandidatkinja i potencijalnih kandidata ZB-a na putu u EU daje konkretne smjernice za nastavak procesa proširenja. Izvještaji Europske komisije o napretku zemalja ZB-a mogu se smatrati optimističnim pogledom na nastavak procesa proširenja, ali ostaje činjenica o velikom poslu koji tek treba uraditi.

Optimizam za nastavak procesa proširenja vidljiv je u otvaranju pristupnih pregovora Europske Unije s **Crnom Gorom** (lipanj 2012.). Završen je proces usporedbe zakonodavstva Crne Gore i EU-a (*screening*) i otpočet je proces otvaranja i zatvaranja pregovaračkih poglavlja. Nema sumnje da će, kao i u slučaju Hrvatske, pregovori u najzahtjevnijim poglavljima, kao što su „Pravosuđe i temeljna prava“ te „Pravda, sloboda i sigurnost“, značiti usmjeravanje posebne pozornosti na segment vladavine prava kao ključnog u borbi protiv organiziranoga kriminala i korupcije. Dakle to su ona područja kojima su i dosad upućivane najveće kritike Crnoj Gori od strane EU-a.

Albanija je postigla vidljiv napredak, ali je naglašena potreba nastavka reformi na području pravosuđa i javne uprave. Europska komisija nije spremna Albaniji dati status kandidata prije nego što se provedu mjere i preporuke u domaćem pravosuđu i pravilima parlamentarne procedure. Isto tako, u narednom izvještajnom razdoblju posebna će se pozornost posvetiti borbi protiv organiziranoga kriminala i korupcije. Smatra se da bi uvjetno davanje statusa kandidata moglo ohrabrujuće djelovati u cilju nastavka reformi.

Makedonija nažalost i dalje ostaje primjer toga kako relativno dobar napredak može biti neadekvatno vrednovan. Nakon dobivanja statusa kandidata 2005. godine Komisija je ponovno preporučila otvaranje pristupnih pregovora s Makedonijom, ali je izvjesno ustrajanje Grčke na uskraćivanju suglasnosti zbog neriješenog problema oko imena. Grčko-makedonski spor prelazi bilateralne odnose i bitno utječe na stabilizaciju cijele regije. Prolongiranje primanja Makedonije u članstvo u NATO-u, unatoč postignutim kriterijima, kao i (ne)otvaranju pristupnih pregovora za članstvo u Uniji, kao posljedicu ima jačanje nacionalističkih osjećaja kao logičan obrambeni mehanizam zaštite nacionalnog identiteta. Rezultat može biti opadanje interesa Makedonaca za eurointegracijske procese, što može vrlo negativno utjecati na unutarnju političku stabilnost Makedonije.

Izvještaj Komisije o napretku **Srbije** ističe njezino uspješno ispunjavanje uvjeta iz Procesa stabilizacije i pridruživanja, što predstavlja manje zahtjevan dio zadaća u odnosu na nastavak dijaloga s Prištinom. S obzirom na to da je cilj PSP-a puna normalizacija odnosa Srbije i Kosova, zaključeno je postojanje „vidljivog i održivog poboljšanja“ u odnosima s Prištinom. Preporuka Srbiji bila je jasna oko daljnje normalizacije u kontekstu teritorijalnog integriteta sjevera Kosova: „This process should gradually result in the full normalization of relations between Serbia and Kosovo with the prospect of both being able to fully exercise their rights and fulfil their responsibilities within the EU. Addressing the problems in northern Kosovo, while respecting the territorial integrity of Kosovo and the particular needs of the local population, will be an essential element of this process.”⁶ Europsko vijeće naznačilo je početak pristupnih pregovora sa Srbijom za početak 2014. godine.

Kosovo i njegovu nezavisnost priznala je 101 država (na dan 10. rujna 2013.), ali među njima još uvijek nije pet članica EU-a, što odnos Kosova i EU-a čini složenijim. Međutim u studiji izvodljivosti za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju Europska komisija smatra da Kosovo može otvoriti pregovore o SSP-u usprkos različitim pogledima unutar EU-a.

6 European Commission, Enlargement Strategy and Main Challenges, 2012-2013, Conclusions and Recommendations, str. 26, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0600:FIN:EN:PDF>

Bosna i Hercegovina već u pravilu zauzima najmanje optimistično mjesto u izvještajima o napretku zemalja Zapadnog Balkana. Ograničen napredak iz Izvještaja u slobodnom prijevodu znači „u BiH ništa novo“. Potpora javnog mnijenja članstvu BiH u Uniji zasad nema svoju primjenu u ponašanju političara u BiH na svim razinama. Stvaranje funkcionalne i održive državne strukture s jasnom perspektivom očuvanja BiH i dalje ostaje ključ za početak rješavanja i odmrzavanja postojećega stanja.

Balkanska Agenda 2014

Za vrijeme predsjedanja EU-om u prvoj polovini 2014. Grci najavljuju susret na vrhu – EU i Zapadni Balkan – svojevrzni „Solun II“ koji bi iznjedrio političku deklaraciju. Ovoga puta ništa manje ambicioznu, ali realističniju. Zamišljeno je da dokument *Agenda 2014* postavi tri cilja: a) osnivanje Grupe 2014. sastavljene od država članica EU-a (ili većeg dijela njih) i država kandidatkinja; b) intenziviranje suradnje između samih država kandidatkinja na regionalnoj razini i c) dogovor o konkretnom datumu pristupanja zemalja Zapadnog Balkana u članstvo Europske Unije.⁷

Grčko intenziviranje „balkanske agende“ mogao bi biti i test vjerodostojnosti grčke politike prema Zapadnom Balkanu. Blokiranje Makedonije u pogledu članstva u NATO-u i otpočinjanja pregovora za članstvo u Uniji svakako nije najbolji primjer dobrosusjedske politike i regionalne suradnje. Upravo bi deblokiranje „makedonskog pitanja“ moglo predstavljati vjetar u leđa Solunu II i Grupi 2014.

Godina 2018. kao ciljna godina novog proširenja za države regije nikako nije izvjesna, bez obzira na to uspije li određena zemlja provesti pregovarački proces. Nažalost, ništa ne upućuje na tako brz i optimistično postavljen scenarij za novo proširenje i u jednoj zemlji regije.

Osim Crne Gore, države u regiji još nisu niti započele pregovarački proces, a dodatni su im uvjeti takvi da nemaju objektivne mogućnosti ozbiljnije započeti pristupni proces (primjerice BiH), što upućuje na zaključak da će proces nastavka proširenja EU-a na Zapadni Balkan biti dugotrajniji i složeniji, odnosno nikako ne kraći nego što je to bio slučaj s Hrvatskom (2005. – 2011.).

Ciljana 2018. godina opetovano više upućuje na simboliku negoli na realnu ostvarenost. Naime te godine Bugarska će prvi put predsjedati Unijom, pa se i tu vidi želja da se makar i simbolički nastavi u pravcu proširenja EU-a na ostatak Jugoistočne Europe. I sama Europska Unija svoju politiku proširenja smatra uspješnom, a u nizu problema s kojima se susreće u aktualno vrijeme ima prostora za nastavak te uspješne priče.

7 *Agenda 2014*, Hellenic Republic Ministry of Foreign Affairs, http://www.mfa.gr/images/docs/periferiaki_politiki/agenda_2014_en.pdf

Europski proces, balkanski pristup

Negdje je zapisana suština istine o Balkanu. „Balkan je regija koja je proizvela puno više povijesti nego što je sama može apsorbirati.“ Iako razdoblje od deset godina uglavnom nije dostatno za tako složene procese i reforme cijele jedne regije, Solunski proces nesumnjivo se može staviti u kontekst s pozitivnim predznakom. Europska Unija tada je jasno, nedvosmisleno i jednoglasno izrekla politički stav prema Zapadnom Balkanu: „Budućnost Balkana u Europskoj je Uniji.“ Jasno su postavljeni i kriteriji te zacrtane strukturalne reforme koje svaka država treba sama realizirati. Sastanak na vrhu u Solunu nastavak je sastanka na vrhu EU-Zapadni Balkan u Zagrebu (2000.) koji je dao politički okvir, odnosno smjer koji vodi prema formalnoj institucionalizaciji odnosa cijele regije s EU-om.

U Zagrebu je tada zapravo otpočeo važan europski proces završnog integriranja cijelog europskoga kontinenta, posebice onoga dijela koji je povijesno i politički uvijek bio vrlo osjetljiv na ideju paneuropskog identiteta.

Nažalost, kasniji slijed događanja nije bio na razini početnih ambicija i postavljenih političkih ciljeva. Makedonija i Hrvatska prve su potpisale Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (2001.), koji je sastavni dio Procesu stabilizacije i pridruživanja te Europske politike susjedstva. Danas je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju na snazi i u Crnoj Gori, Albaniji i Srbiji. Time je zadovoljen prvi formalni preduvjet za početak pregovora o članstvu, a njime se dobiva status države pridružene Europskoj Uniji. U BiH je SSP u procesu ratifikacije, a Europsko vijeće odobrilo je Europskoj komisiji započinjanje pregovora o SSP-u s Kosovom. Međutim glavni dio problema leži u implementaciji SSP-a i njime preuzetih obveza u provođenju sveobuhvatnih reformi te ukupnog mijenjanja političkog mentaliteta. Bez obzira na pozitivna iskustva Hrvatske i njezina članstva u Uniji, kao i započete pristupne pregovore Crne Gore, pa čak i najavljeni početak pregovora Srbije početkom 2014. godine, ostaje činjenica da pojedine zemlje nisu uspjele zadržati pozitivan trenutak integracijskog procesa koji se dogodio u Zagrebu 2000. godine i kasnije u Solunu 2003. godine. S tog aspekta, grčko predsjedanje EU-om početkom 2014. i reafirmiranje „balkanske agende“ više je nego dobrodošlo, pa makar nosilo opetovanu dozu simbolizma te bez obzira na to što dolazi u vrijeme intenzivnog bavljenja EU-a vlastitim gospodarskim problemima.

Poruka Soluna II bila bi korisna kad bi potakla države Zapadnog Balkana na konkretizaciju i provođenje reformskih procesa. S druge strane bilo bi korisno reevaluirati metode u pristupu EU-a prema regiji. Što to znači?

Pozitivan je primjer omogućavanje bezviznog režima putovanja za građane Crne Gore, Makedonije, Srbije (2009.), BiH i Albanije (2010.) u šengensku zonu EU-a. U Europskoj Uniji još ima prostora za različite taktike u praćenju svake zemlje zasebno na planu realizacije zacrtanih kriterija (*Progress Report*), a snažnije bi trebalo koristiti

konkretna mjera i instrumente intervencije ako dođe do zastoja u reformskim procesima poput onih u BiH i Makedoniji. Na primjeru Finci/Sejdić stvari se, čini se, mijenjaju nakon upozorenja EU-a da neće priznati legitimnost parlamentarnih izbora 2014. godine ukoliko odluka Europskog suda za ljudska prava ne bude u potpunosti implementirana. Dio takvih nastojanja jasno je vidljiv i na primjeru pregovora o normalizaciji odnosa Beograda i Prištine, odnosno uspješne primjene „forsiranog posredništva“ kao instrumenta *soft powera* s preciznom metodologijom, vremenski određenim zadacima i ciljevima, i to usprkos činjenici što pet država članica EU-a nije priznalo nezavisnost Kosova. Zašto slično ne učiniti i s Makedonijom i BiH?

Poruka EU-a Zapadnom Balkanu mora biti jasna. Proces pridruživanja Uniji nije automatski proces, bez obzira na to koliko svi željeli isti rezultat na kraju toga puta.

Nastavak proširenja 2025. – 2030.?

Za snažniji nastavak procesa proširenja čini se uputnim otvaranje pristupnih pregovora sa svim zemljama Zapadnoga Balkana. Većini se ovo čini nerealnim i suviše radikalnim potezom, ali situacija u regiji upravo traži takve korake. Otvaranje pregovora ne znači zanemarivanje Kopenhaških i Madridskih kriterija i političkih uvjeta koje su morale zadovoljiti i ranije pristupnice. Otvaranje pristupnih pregovora može dati nov i neophodan zamah cijelom procesu, dok bi sadržajna strana pregovaračkog procesa otvaranjem pregovaračkih poglavlja omogućila kontinuirano nadgledanje reformi i izvršavanje zacrtanih zadaća.

Ovakav pristup zasad ne nailazi na povoljnu političku atmosferu unutar EU-a i uglavnom se smatra da „nije vrijeme za smjele poteze“, odnosno da je prioritet nakon ulaska Hrvatske „konsolidacija unutar Unije“. Time, naravno, dolazi u pitanje i želja Grčke da se početkom 2014. ponovno otvori „balkanska priča“ u vidu sastanka na vrhu EU-Zapadni Balkan, odnosno Solun II. Uvažavajući želju dijela država članica EU-a i zemalja regije za takvim sastankom, čini se vjerojatnijim neki drugi oblik izražavanja potpore regiji. Razlog tome mogao bi biti i općeprihvaćena procjena da do sljedećeg proširenja neće doći prije 2025. godine. Usto, razvoj događaja s BiH i Makedonijom, koje praktički stoje na mjestu ili se čak kreću unazad u društvenim reformama, ne daje razloga za optimizam. Imajući u vidu još uvijek neprevladane kronične etničke napetosti, nedostatke u vladavini prava, korupciju i kriminal, pa i gospodarsku situaciju (prosjeck BDP-a zemalja u regiji iznosi samo 38 posto prosjeka EU-a), slika Balkana u očima EU-a nije obećavajuća za nastavak proširenja.

Zaključak

Posljednje proširenje Europske Unije na Hrvatsku (1. srpnja 2013.) nije samo pitanje uspjeha Hrvatske nakon složenog pregovaranja i reformskih izazova. To je pitanje

odnosa prema regiji i njezinim naporima u proteklih dvadesetak godina. Na kraju, radi se i o samoj Europskoj Uniji i njezinoj vjerodostojnosti u priznavanju velikog posla koji je napravljen na putu integriranja Zapadnog Balkana u Europu.

Europska Unija bori se s vlastitim unutarnjim izazovima o tome kako će izgledati europski prostor i kako nastaviti s oblikovanjem Europe kao jakim globalnim političkim i gospodarskim čimbenikom. Proširenje EU-a ima veliku važnost u tom projektu. Nakon Hrvatske vjerojatno slijedi moratorij do 2020. ili 2025. Novi val proširenja mora pratiti procjena tijekom koje Europska Unija mora odlučiti kad će biti sposobna prihvatiti nove članice, i to upravo s područja Zapadnog Balkana. Izazovi, pa i rizici za ponovnu nestabilnost Balkana bitno su smanjeni, ali nisu u potpunosti nestali. Postoje problemi manjina, izbjeglica, granica, vladavine prava, upravljanja državom i sl., a koji mogu uvijek iznova utjecati na smanjenje stabilnosti područja.

Europska Unija nalazi se pred brojnim pitanjima vlastite budućnosti. Skupina za budućnost Europe u svom izvještaju o zajedničkoj budućnosti naglašava razlike koje postoje među članicama o konkretnim nedoumicama daljnjeg razvoja EU-a, poput neposrednog izbora predsjednika Komisije i Vijeća Europske Unije, uvođenja pozicije ministra financija, stvaranja zajedničke vojske, zajedničkog zastupanja u međunarodnim organizacijama i sl.⁸

I u narednom razdoblju prostor Zapadnog Balkana za EU će predstavljati izazove raznih oblika. Radi se o dvosmjernom procesu i pritom je na neka pitanja poželjno pripremiti odgovore.

S položaja EU-a, ta su pitanja sljedeća: Koliko je Europska Unija spremna za nastavak vlastitog širenja novim članicama? Kakva je vizija zajedničke europske budućnosti? Što znači Federacija Europe, a što „ujedinjena“ Europa? U kojoj su mjeri građani upoznati s tim nedoumicama i koji su njihovi stavovi?

S položaja država kandidatkinja iz regije Zapadnog Balkana, neka od pitanja jesu sljedeća: Koja bi bila cijena odgode proširenja na neodređeno vrijeme? Dovodi li se time u pitanje postignuti napredak u regiji u proteklih dvadesetak godina? Koja je alternativa projektu političko-institucionalnog „vraćanja“ Zapadnog Balkana u Europu? Kako osigurati nastavak reformskih procesa bez jasne perspektive članstva u Uniji? Može li se govoriti o ujedinjenoj Europi bez svih njezinih regija?

Jedno je izvjesno. Eventualno zamrzavanje procesa proširenja na zemlje Zapadnog Balkana imalo bi izrazito negativne posljedice na stabilnost regije. Uzrokovalo bi jačanje nacionalističkih pokreta i zaustavljanje eurointegracijskih procesa. Došlo bi do opcije *lose-lose*, pri čemu bi regija ušla u trajniji negativan politički i gospodarski trend, a Europska Unija morala bi priznati da njezina ukupna politika na Balkanu nije uspjela.

8 Skupina za budućnost Europe okuplja šefove diplomacije deset europskih država predvođenih Njemačkom, a tu su i Poljska, Belgija, Nizozemska, Luksemburg, Italija, Španjolska, Portugal, Austrija i Danska.

Literatura:

Agenda 2014, Hellenic Republic Ministry of Foreign Affairs, http://www.mfa.gr/images/docs/periferiaki_politiki/agenda_2014_en.pdf

European Commission, Enlargement Strategy and Main Challenges, 2012-2013, Conclusions and Recommendations, <http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/>

Hillion, C., *The Copenhagen Criteria and Their Progeny*, http://www.academia.edu/629354/The_Copenhagen_Criteria_and_Their_Progeny

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, <http://www.delhrv.ec.europa.eu/?lang=hr&content=2742>

Treaty of Lisbon, http://www.mfa.gr/images/docs/periferiaki_politiki/agenda_2014_en.pdf

Treaty of Nice, http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_EN.pdf

Summary

The enlargement process of the European Union has gone through seven phases and in different political circumstances. The term “enlargement” is more than a numerical spreading of membership and is actually a synonym for the unification of the continent. Enlargement primary means defining the criteria for potential new members of the EU, as well as the process of negotiations for full membership of the new member states. Additionally, the enlargement is the strongest instrument of the pan-European project, with the intention of creating a unique political, economic and multicultural geographic region with the ultimate goal of building Europe as one of the key factors for the emerging global international order, along with the U.S., China and Russia. It may seem (too) ambitious, but the enlargement process (unification) is a realistic assumption in the quest for ways of creating Europe as an important global factor. In doing so, the Western Balkans as a potential “(un)stable” European sub-region can be a means of the (de)stabilization of Europe. Thessaloniki Declaration of 2003 adopted by the European Union’s leaders clearly expressed a “European future” of all countries of the Western Balkans.

Key words: EU enlargement, the Western Balkans, the Copenhagen criteria, accession negotiations, European integration, the Treaty of Lisbon, track record.